

**PENGARUH KEJELASAN SASARAN ANGGARAN TERHADAP  
SENJANGAN ANGGARAN INSTANSI PEMERINTAH DAERAH  
DENGAN KOMITMEN ORGANISASI SEBAGAI PEMODERASI  
(Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo)**



**SKRIPSI**

**Disusun dan Diajukan untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat  
Guna memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi  
Universitas Muhammadiyah Surakarta**

**Oleh :**

**DIAN KURNIATI  
NIM. B 200 060 058**

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2010**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Reformasi di Indonesia telah mendorong terciptanya sikap keterbukaan dan sistem politik yang lebih fleksibel berikut kelembagaan yang mendukungnya. Penetapan UU No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 oleh pemerintah, mengenai Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah berimplikasi pada tuntutan otonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik yang nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah. Lingkup anggaran dan akuntansi menjadi sangat relevan untuk diteliti lebih jauh berikut pengaruhnya pada kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya kepada publik. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, anggaran merupakan dokumen/kontrak politik antara pemerintah dan DPRD untuk masa yang akan datang. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran (Mardiasmo, 2002b dalam penelitian Suhartono dan Solichin, 2007).

Anggaran adalah suatu rencana terinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi. Anggaran umumnya dibuat dalam jangka waktu pendek yaitu satu tahun atau kurang.

Namun, tidak jarang juga ditemui anggaran yang dibuat untuk jangka menengah (2-3 tahun) dan anggaran jangka panjang (3 tahun lebih).

Suatu anggaran harus terorganisasi secara rapi, jelas, rinci dan komprehensif. Proses penganggaran harus dilakukan secara jujur dan terbuka serta dilaporkan dalam suatu struktur yang mudah dipahami dan relevan dalam proses operasional dan pengendalian organisasi. Untuk menyusun suatu anggaran, organisasi harus mengembangkan lebih dahulu perencanaan strategis. Melalui perencanaan strategis tersebut, anggaran mendapatkan kerangka acuan strategis. Disini, anggaran menjadi bermakna sebagai alokasi sumber daya (keuangan) untuk mendanai berbagai program dan kegiatan (strategis).

Dalam penyusunan anggaran, program-program diterjemahkan sesuai dengan tanggung jawab dari tiap manajer pusat pertanggungjawaban sebagai pelaksanaan program atau bagian dari program. Penyusunan anggaran adalah proses penentu peran setiap manajer dalam melaksanakan suatu program atau bagian dari program. Disisi lain, penganggaran diartikan sebagai bagian dari proses manajemen strategis, dengan demikian penentu program dan aktivitas tidak berdiri sendiri.

Perencanaan aspek kegiatan selalu diawali dengan bagaimana menjabarkan visi/misi dan strategi ke dalam berbagai tema tujuan strategi hingga ke dimensi aktivitas, dalam hal ini anggaran merupakan aspek pendanaan. Pada tahap pelaksanaan dan pengendalian, aspek strategis akan mengendalikan arah organisasi melalui analisis laporan kinerja, baik strategis maupun operasional dari berbagai lapisan manajemen. Pada tahap ini, pelaksanaan dan pengendalian anggaran dilakukan, minimal pada efisiensi

alokasi anggaran ditiap anggaran dan efektivitas dari tujuan tiap-tiap alokasi anggaran. Pengukuran kinerja, baik aspek kegiatan maupun keuangan biasanya menggunakan pengukuran atas kriteria atau kinerja *input, output outcome impact*, dan *benefit*. Dalam proses penyusunan anggaran, manajer pusat pertanggungjawaban atau unit-unit independen dibawahnya berperan dalam menyusun usulan anggaran dalam bernegoisasi dengan manajer di atasnya. Oleh karena itu, anggaran yang sudah disahkan merupakan kesanggupan atau komitmen manajemen untuk melaksanakan rencana seperti yang tercantum dalam anggaran tersebut. Karena anggaran merupakan komitmen manajer pusat pertanggungjawaban, maka anggaran tersebut akan digunakan sebagai alat pengendalian kegiatan manajer. Pengendalian kegiatan melalui anggaran ini disebut pengendalian berbasis anggaran (Sony Yuwono, dkk, 2005).

Proses penganggaran daerah dengan pendekatan kinerja dalam Kepmendagri memuat pedoman penyusunan rancangan APBD yang dilaksanakan oleh Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Daerah (unit kerja). Penyusunan anggaran dan penerapannya harus memperhatikan 5 dimensi Budgetary Goal Characteristics yaitu : *budgeting participation, Budget goal clarity, Budgeting feedback, budgeting evaluation and Budgeting goal difficulty*. Salah satu karakteristik anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Hal ini berimplikasi pada penurunan senjangan anggaran. Senjangan anggaran adalah perbedaan antara anggaran yang sesuai dengan

estimasi terbaik bagi organisasi (Anthony dan Govindarajan, 1998; Rasuli, 2002 dalam penelitian Suhartono dan Solichin, 2007).

Berdasarkan penelitian Suhartono dan Solichin (2007) yang membuktikan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh negatif signifikan terhadap senjangan anggaran instansi pemerintah daerah sehingga adanya kejelasan sasaran anggaran akan mengurangi terjadinya senjangan anggaran. Selain itu, komitmen organisasi berperan sebagai variabel pemoderasi dalam hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan senjangan anggaran instansi pemerintah daerah.

Masalah yang sering muncul dari adanya keterlibatan manajer tingkat bawah/menengah dalam penyusunan anggaran adalah penciptaan *budgetary slack*. Salah satu faktor penyebab munculnya senjangan (*slack*) anggaran adalah bawahan memiliki informasi yang lebih besar dibandingkan atasan. *Budgetary slack* biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah dicapai. Adapun Hilton dalam penelitian Falikhatun (2007) menyatakan tiga alasan utama manajer melakukan *budgetary slack* : a) orang-orang selalu percaya bahwa hasil pekerjaan mereka akan terlihat bagus di mata atasan jika mereka dapat mencapai anggarannya; b) *budgetary slack* selalu digunakan untuk mengatasi kondisi ketidakpastian, jika tidak ada kejadian yang tidak terduga, yang terjadi manajer tersebut dapat melempau/mencapai anggarannya; c) rencana anggaran selalu dipotong dalam proses pengalokasian sumber daya. Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan

sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Aparat akan memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara tepat. Selanjutnya, hal ini akan menurunkan perbedaan antara anggaran yang disusun dengan estimasi terbaik bagi organisasi..

Konsep komitmen organisasi merupakan variabel yang memegang peranan penting dalam hubungan antara kejelasan anggaran dengan senjangan anggaran. Komitmen organisasi merupakan salah satu *contextual factors* yang mempengaruhi keefektifitas sistem pengendalian pada umumnya. Komitmen organisasi dapat merupakan alat bantu psikologi dalam menjalankan organisasi (McClurg, 1999 dalam penelitian Setia Darma, 2007). Pada konteks pemerintah daerah, aparat yang merasa sasaran anggarannya jelas, akan lebih bertanggung jawab jika didukung dengan komitmen aparat yang tinggi terhadap organisasi(instansi) pemerintah daerah. Aparat akan lebih mementingkan kepentingan organisasi daripada kepentingan pribadi. Hal ini akan mendorong aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai oleh organisasi sehingga akan mengurangi senjangan anggaran( Suhartono dan Solicin, 2007).

Pada dasarnya penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Suhartono dan Solichin (2007) dengan obyek penelitian dan waktu penelitian yang digunakan berbeda namun variabel yang diteliti sama. Penelitian ini berusaha ingin mengetahui apakah Kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran dan peran Komitmen organisasi dalam hubungan tersebut pada Pemerintah Kabupaten Sukoharjo. Sehubungan dengan hal tersebut, maka judul penelitian ini adalah **"PENGARUH KEJELASAN SASARAN ANGGARAN TERHADAP SENJANGAN ANGGARAN INSTANSI PEMERINTAH DAERAH DENGAN**

## **KOMITMEN ORGANISASI SEBAGAI PEMODERASI (Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo).**

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan menjadi topic pembahasan dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
2. Apakah komitmen organisasi berperan dalam hubungan tersebut pada Pemerintah Kabupaten Sukoharjo?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menguji kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran.
2. Untuk mengetahui peran komitmen organisasi dalam hubungan tersebut pada Pemerintah Kabupaten Sukoharjo.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada penentu kebijakan di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah.
2. Memperluas wawasan para mahasiswa.

## **E. Sistematika Penelitian**

Untuk mempermudah dan memberikan gambaran secara menyeluruh dalam penelitian ini, maka penulis membaginya kedalam lima bab berikut:

### **BAB I      PENDAHULUAN**

Bab ini berisi bagian pendahuluan yang terdiri atas: latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

### **BAB II     TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi tentang kejelasan sasaran anggaran, senjangan anggaran dan komitmen organisasi sebagai pemoderasi yang digunakan dalam merumuskan hipotesis. Selain itu bab ini menuliskan beberapa penelitian terdahulu yang masih terkait dengan penelitian yang dilakukan saat ini. Keterangan mengenai kerangka teoritis yang digunakan dalam penelitian dan beberapa hipotesis yang telah dirumuskan juga turut disertakan dalam bab ini.

### **BAB III    METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan metode penelitian yang terdiri atas: objek penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data dan metode analisis data.

### **BAB IV    ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi pelaksanaan penelitian, pengujian kualitas data, analisis data, hasil analisis data dan pembahasannya.

### **BAB V     PENUTUP**



Bab ini berisi kesimpulan-kesimpulan dari hasil penelitian pada bab-bab sebelumnya, keterbatasan, dan saran-saran.